

DIE INTERNATIONALE POLITIK

1977/1978

**Jahrbücher der Deutschen Gesellschaft
für Auswärtige Politik**

R. OLDENBOURG

DIE INTERNATIONALE POLITIK

JAHRBÜCHER
DES FORSCHUNGSINSTITUTS
DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT
FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK

Dieses Jahrbuch wurde gefördert durch die großzügige Unterstützung der
Robert Bosch Stiftung

DIE INTERNATIONALE POLITIK

1977–1978

Herausgeber

WOLFGANG WAGNER

MARION GRÄFIN DÖNHOF, GERHARD FELS,
KARL KAISER, PAUL NOACK

Redaktion

ANGELIKA VOLLE

Mitarbeiter

REINER EGER, JOACHIM GLAUBITZ,
WOLF GRABENDORFF, CHRISTIAN HACKE,
DIETER HEINZIG, RUDOLF HERLT,
ARNOLD HOTTINGER, NORBERT KLOTEN,
BEATE KOHLER, WERNER LINK,
CITHA D. MAASS, PETER MEYNS,
PAUL NOACK, JÜRGEN NÖTZOLD,
PETER NUNNENKAMP, PETER J. OPITZ,
KLAUS FRHR. VON DER RÖPP, LOTHAR RUEHL,
WALTER SCHÜTZE, UDO STEINBACH,
ANGELIKA VOLLE, OSKAR WEGGEL

R. OLDENBOURG VERLAG MÜNCHEN WIEN 1982

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK E.V., BONN
Adenauerallee 131, Telefon 217021

PRÄSIDIUM

DR. DR. H.C. KURT BIRRENBACH
Ehrenpräsident

GESCHÄFTSFÜHRENDES PRÄSIDIUM

GÜNTER DIEHL
Präsident

HELMUT SCHMIDT
Stellvert. Präsident

HANS L. MERKLE
Stellvert. Präsident

DR. HANS FRIDERICHS
Schatzmeister

HERBERT TREBESCH
Geschäftsführender
stellvert. Präsident

PROF. DR. RICHARD LÖWENTHAL
Vorsitzer des
Wissenschaftlichen Direktoriums

DR. WOLFGANG WAGNER
Herausgeber
des »Europa-Archiv«

DR. KLAUS VON DOHNANYI – DR. DIETHER HOFFMANN – PROF. DR. KARL KAISER
WALTHER LEISLER KIEP – DR. GERHARD SCHRÖDER

DEM GESAMTPRÄSIDIUM GEHÖREN FERNER AN

DR. HANS APEL – DR. MARTIN BANGEMANN – BERTHOLD BEITZ
DR. F. WILHELM CHRISTIANS – DR. PETER CORTERIER
DR. HILDEGARD HAMM-BRÜCHER – PROF. DR. WILHELM KEWENIG
DR. MANFRED LENNINGS – DR. KLAUS LIESEN – THEO M. LOCH
ALOIS PFEIFFER – PHILIP ROSENTHAL – DR. WOLFGANG SCHIEREN
PETER M. SCHMIDHUBER – DR. GERHARD STOLTENBERG
HEINZ OSKAR VETTER – DR. RICHARD FRHR. VON WEIZSÄCKER
HANS-JÜRGEN WISCHNEWSKI – OTTO WOLFF VON AMERONGEN
PROF. DR. JOACHIM ZAHN – DR. FRIEDRICH ZIMMERMANN

WISSENSCHAFTLICHES DIREKTORIUM DES FORSCHUNGSINSTITUTS

PROF. DR. RICHARD LÖWENTHAL (VORS.) – PROF. DR. GERHARD FELS
PROF. DR. JOCHEN ABR. FROWEIN – PROF. HELGA HAFTENDORN
PROF. DR. THEODOR HANF – PROF. DR. HANS-ADOLF JACOBSEN
PROF. DR. KARL KAISER – PROF. DR. WILHELM KEWENIG
PROF. DR. NORBERT KLOTEN – PROF. DR. KARL JOSEF PARTSCH
PROF. DR. HANS-PETER SCHWARZ – PROF. DR. CHRISTIAN TOMUSCHAT

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik hat nach ihrer Satzung die Aufgabe, die Probleme der internationalen, besonders der europäischen Politik und Wirtschaft zu erörtern, ihre wissenschaftliche Untersuchung zu fördern, die Dokumentation zu diesen Forschungsfragen zu sammeln und das Verständnis für internationale Probleme durch Vorträge, Studiengruppen und Veröffentlichungen anzuregen und zu vertiefen. Sie unterhält zu diesem Zweck ein Forschungsinstitut und eine Dokumentationsstelle. Die Zeitschrift der Gesellschaft und ihrer Einrichtungen ist das „Europa-Archiv“, Zeitschrift für internationale Politik. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik bezieht als solche auf Grund ihrer Satzung keine eigene Stellung zu internationalen Problemen. Die in den Veröffentlichungen der Gesellschaft geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

© 1982 R. OLDENBOURG VERLAG GMBH, München

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege sowie der Speicherung und Auswertung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Werden mit schriftlicher Einwilligung des Verlages einzelne Vervielfältigungsstücke für gewerbliche Zwecke hergestellt, ist an den Verlag die nach § 14 Abs. 2 UG zu zahlende Vergütung zu entrichten, über deren Höhe der Verlag Auskunft gibt.

ISBN 3-486-51311-7

Gesamtherstellung: Hans Richarz Publikationsservice, Sankt Augustin

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Die internationale Politik: Jahrbücher d.
Forschungsinst. d. Dt. Ges. für Auswärtige
Politik. – München, Wien : Oldenbourg.

Teilw. nur mit Erscheinungsort: München
ISSN 0539-158X
1977/78 (1982).
ISBN 3-486-51311-7

KONFLIKTHERDE IM SÜDLICHEN AFRIKA

RHODESIEN, NAMIBIA, SÜDAFRIKA

Von Klaus Frhr. von der Ropp

DER BRUCH DER VEREINIGTEN STAATEN MIT IHRER BISHERIGEN POLITIK

Bis zum Staatsstreich in Portugal Ende April 1974 und der anschließenden Etablierung marxistischer Regime in Mosambik und Angola brachten die USA den Problemen der von weißen Minderheiten beherrschten Länder im südlichen Afrika kaum mehr als ein marginales Interesse entgegen: Wo es nicht wichtige Interessen der USA beeinträchtigte, respektierten sie den vom UN-Sicherheitsrat im November 1975 gegen das Rhodesien Ian Smiths verhängten Wirtschaftsboykott. Washington verurteilte auch regelmäßig die nach seiner Auffassung rechtswidrige, fortwährende Präsenz Südafrikas in dem früheren Mandatsgebiet Südwestafrika/Namibia. Schließlich beteiligten sich die USA auch an der insbesondere von der Vollversammlung und anderen UN-Organen ausgesprochenen, in der Regel in einer sehr scharfen Sprache gehaltenen Kritik an der Rassenpolitik („Apartheid“) Pretorias. In der Annahme, daß die weißafrikanischen Regierungen in Salisbury, Windhoek und Pretoria in hohem Maße stabil seien, rührte Washington jedoch nicht an ihren Bestand.¹

Bereits im letzten Jahr seiner Amtszeit hatte Außenminister Henry Kissinger dann aber einige dieser Positionen revidiert. Im April 1976 sprach er in Lusaka von der Notwendigkeit einschneidender politischer Veränderungen im südlichen Afrika.² Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit befürwortete er eine vollständige Umkehr der politischen Macht allerdings nur für die beiden verbliebenen europäischen Siedlerkolonien Rhodesien und Südwestafrika (SWA), nicht jedoch für den Mehrvölkerstaat Südafrika. Eine tiefgreifende Änderung der amerikanischen Politik brachte dann ab Anfang 1977 die Regierung des neuen Präsidenten Jimmy Carter.³ Federführend war hier nicht

¹ Vgl. zu den großen Versäumnissen der Vereinigten Staaten Martin *Schümer*, Die Politik der Vereinigten Staaten gegenüber dem Südlichen Afrika, in: IP 1975/76, S. 275–295. Vgl. ferner William E. *Griffith*, Die sowjetisch-amerikanische Konfrontation im südlichen Afrika, in: EA, 2/1977, S. 31–40.

² Vgl. IP 1976, S. D 315–D 322. Die Passagen zu Simbabwe sind ungekürzt wiedergegeben in: *The Rhodesia Herald*, 28. 4. 1976, S. 1.

³ Zu Carters Beurteilung der Probleme des südlichen Afrikas vgl. seine am 1. 4. 1978 in Lagos gehaltene Rede, in: IP 1978, S. D 279–D 283. Vgl. auch die Rede von Außenminister Cyrus Vance vom 20. 6. 1978, in: IP 1978, S. D 491–D 496. Zu der Diskussion über gegen Pretoria zu

Außenminister Cyrus Vance, sondern der Carter politisch nahestehende, in allen afrikanischen Angelegenheiten außerordentlich engagierte, schwarze amerikanische UN-Botschafter Andrew Young. Einst einer der engsten Mitarbeiter Martin Luther Kings, hatte er sich innerhalb der Bürgerrechtsbewegung in den Südstaaten der USA bei der Überwindung der dortigen „Segregationspolitik“ hervorgetan.

Diese Erfahrungen waren dann auch die Richtlinien für die Politik des außenpolitisch unerfahrenen UN-Botschafters im südlichen Afrika. So schlug Young gegenüber Pretoria eine Sprache an, wie sie, jedenfalls in der Öffentlichkeit, noch von keinem Amerikaner seines Ranges zu vernehmen gewesen war. Gleich zu Anfang seiner Amtsführung äußerte er, die USA sollten jene schwarzen Südafrikaner ausbilden, die nach der Machtübernahme durch die (schwarze) Mehrheit in Pretoria das Land führen würden. Und schon bei seinem Anhörungsverfahren vor dem Senat führte er aus, Pretoria müsse durch ein zeitlich begrenztes Waffenembargo des UN-Sicherheitsrats dazu gezwungen werden, von der Politik der Apartheid abzurücken. Daß der Sicherheitsrat am 4. November 1977 mit der Resolution 418 gegen Südafrika sogar ein unbefristetes völkerrechtlich verbindliches Waffenembargo verhängte, war gewiß auch ein Erfolg seiner Diplomatie. Später plädierte Young – allerdings ohne Erfolg – auch dafür, den Luftverkehr mit Pretoria für einen jeweils begrenzten Zeitraum einzustellen, um so das weiße Südafrika zur Aufgabe seiner Namibia- und Apartheid-Politik zu zwingen.

Wie groß der Einfluß Youngs auf die amerikanische Südafrika-Politik war, zeigte sich dann bei der Pressekonferenz, die Vizepräsident Walter Mondale Mitte Mai 1977 in Wien im Anschluß an seine Gespräche mit einer südafrikanischen Delegation unter Leitung von Ministerpräsident Balthazar Johannes Vorster gab. Mondale forderte, die bestehende Ordnung (Apartheid) in Südafrika durch one-man-one-vote – „ein-Mensch-eine-Stimme“ zu ersetzen.⁴ Auf besonderes Interesse stieß bei den schwarzen Südafrikanern wie auch bei den Regierungen der Mitgliedstaaten der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) schließlich die These Youngs, die Regierung in Pretoria sei, da nur von der weißafrikanischen Minderheit gewählt, illegal.

Erstmals zeigte sich damit in der Südafrika-Frage eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den Positionen der westlichen Führungsmacht und jenen der OAU, die seit ihrer Gründung im Jahr 1963 für alle unter weißafrikanischer Kontrolle verbliebenen Länder Australafrikas die Einfüh-

verhängende Sanktionen vgl. Klaus Frhr. von der Ropp, *Afrikas Süden zwischen Neuordnung und Chaos*, in: *Außenpol.*, 2/1979, S. 221–237, bes. S. 231–234; *ders.*, *Neue und alte Spannungsfelder im Süden Afrikas*, in: *Außenpol.*, 1/1980, S. 101–116, bes. S. 106–107.

⁴ Text der Pressekonferenz in: Colin Legum (Hrsg.), *Africa Contemporary Record. Annual Survey and Documents 1977–1978*, S. C 27–C 31, New York, London 1979. Eine Bewertung findet sich bei Klaus Frhr. von der Ropp, *Frieden oder Krieg im südlichen Afrika?*, in: *Außenpol.*, 4/1977, S. 437–454, bes. S. 438–440.

rung eines Systems des one-man-one-vote forderte und für die Erreichung dieses Ziels mit allen Mitteln kämpfte. Die eher „progressiven“ Mitgliedstaaten der OAU, darunter in diesem Fall auch Nigeria, waren Kissinger Ende 1976 noch mit denkbar großem Mißtrauen begegnet: So hatte etwa die Regierung in Lagos den damals mit dem Rhodesien/Simbabwe-Problem befaßten Außenminister sogar ausgeladen.

Von alledem war bei den offiziellen Besuchen des tansanischen Staatspräsidenten Julius K. Nyerere im August 1977 und seines nigerianischen Kollegen General Olegesun Obansayo im Oktober in Washington, sowie bei Carters Gegenbesuch in Lagos im April 1978 nur noch recht wenig zu spüren. Erstmals in der Geschichte der amerikanisch-schwarzafrikanischen Beziehungen interessierte sich ein Präsident der USA für die Probleme des südlichen Afrikas.

Der Wechsel in der amerikanischen Politik wurde um so gravierender, als auch gegen mancherlei Widerstände der neue britische Außenminister David Owen und Bundesaußenminister Hans Dietrich Genscher neue Wege gingen,⁵ die dem neuen Kurs der USA durchaus ähnelten. Sowohl Großbritannien als auch die Bundesrepublik Deutschland – mit großem Abstand die wichtigsten Handelspartner der Republik am Kap – unterhielten bis dahin politisch relativ unproblematische Beziehungen zu Pretoria. Für eine neue Haltung Londons und Bonns waren, außer Rücksichtnahme auf die Position der USA, vor allem die folgenden Überlegungen ausschlaggebend: Die Erfolge der Guerillakämpfe in Rhodesien/Simbabwe und auch die der SWAPO in Namibia sowie die anhaltenden Unruhen im schwarzen Südafrika („Soweto“) machten die Unhaltbarkeit des Status quo deutlich. Nach den Erfahrungen, die man infolge des Versagens westlicher Politik in Angola und Mosambik gemacht hatte, sah man jetzt die Gefahr heraufziehen, daß in Simbabwe, Namibia und irgendwann einmal auch in Südafrika die UdSSR ihr genehme „progressive“ Regime begünstigte. So könnte sie drei für den Westen als Lieferanten oft seltener und entsprechend wertvoller Rohstoffe (Chrom, Mangan, Vanadium, Kobalt, Platin, bestimmte Asbestsorten u.a.) wie auch in strategischer Hinsicht äußerst wichtige Länder in ihren Einflußbereich einbeziehen.

Die voneinander unabhängigen Reisen, die der Vorsitzende des Präsidiums des Obersten Sowjet, Nikolaj Podgornyj, und der kubanische Präsident Fidel Castro Anfang 1977 durch einige der „Frontstaaten“⁶ unternahmen, verstärkten diese Sorge. Daran änderte auch der Umstand nichts, daß zwei der vom sowjetischen Staatsoberhaupt besuchten Länder, Tansania und Sambia, sich gegen den ihnen angetragenen Abschluß von Freundschaftsverträgen mit der UdSSR zu wehren wußten.

⁵ Vgl. hierzu u.a. *Bulletin*, 24. 5. 1977, S. 490–492; 21. 2. 1978, S. 131–133 und 1. 3. 1978, S. 165–168.

⁶ Zu dieser Gruppe gehörten Tansania, Sambia, Mosambik, Angola und Botsuana.

DIE ENTWICKLUNGEN IM RHODESIEN/SIMBABWE-KONFLIKT

Die militanten afrikanischen Nationalisten Simbawes, organisiert in der Zimbabwe African National Union (ZANU) Robert Mugabes und der Zimbabwe African People's Union (ZAPU) Joshua Nkomos, hatten Ende 1972 das Scheitern der Rhodesien-Initiative des britischen Außenministers Sir Alec Douglas-Home⁷ mit der Aufnahme des Befreiungskriegs gegen die weißafrikanische Regierung in Salisbury beantwortet. Die mit chinesischer Hilfe aufgebaute Zimbabwe African National Liberation Army (ZANLA) – der bewaffnete Arm von Mugabes ZANU-Partei – führte den Kampf im wesentlichen im an Mosambik angrenzenden Osten des Landes. Doch drangen die ZANLA-Guerillakämpfer mit der Zeit immer weiter in das Landesinnere vor. Hier und da schienen sie sogar die für die Regierung in Salisbury lebenswichtige einzige Eisenbahnlinie nach Südafrika zu bedrohen. ZANLA zwang die Regierung Smith, nach und nach drei Viertel des Landes unter Kriegsrecht zu stellen.

Demgegenüber spielte die in Zusammenarbeit mit der UdSSR, Kuba und der DDR aufgestellte Zimbabwe People's Revolutionary Army (ZIPRA) Joshua Nkomos selbst im Westen des Landes, dem Zentrum ihrer Aktivitäten, nur eine recht untergeordnete Rolle. Außerdem hoffte Nkomo immer noch, daß die Machthaber um Ian Smith ihm und seiner ZAPU-Partei die Regierungsverantwortung in Salisbury übertragen würden. ZANLA und ZIPRA konnten sich allen Bemühungen der OAU wie auch der Präsidenten der Frontstaaten zum Trotz nicht auf die Vereinigung beider Armeen einigen. Im Süden Rhodesiens kam es sogar häufiger zu bewaffneten Zusammenstößen zwischen ihnen.⁸

In den großen Städten wie Salisbury, Bulawayo, Que Que und Gwelo war von dem Buschkrieg oft nur wenig zu spüren, da er vor allem in den ländlichen Gebieten der Schwarzen, den Reservaten (tribal trust lands), ausgetragen wurde. Dort führten ihn beide Seiten mit kaum zu überbietender Brutalität, deren Opfer oft genug die hilflose Zivilbevölkerung wurde. Große Teile der schwarzen ländlichen Bevölkerung litten unter der von Salisbury angeordneten zwangsweisen Umsiedlung in „geschützte Dörfer“. Hunderttausende flohen vor dem Kampfgeschehen in die Außenbezirke der Städte, wo sie zwar sicherer, aber ohne jedes Einkommen waren, oder in die Nachbarländer Sambia, Botsuana und Mosambik. Besonders litten die ländlichen Massen schließlich unter der Zerstörung zahlloser Krankenstationen, Hospitäler, Schulen sowie

⁷ Dazu Einzelheiten bei Klaus Frhr. von der Ropp, Ein neuer Versuch zur Lösung des Rhodesienproblems. Das britisch-rhodesische Abkommen von November 1971, in: *EA*, 2/1972, S. 61–68.

⁸ Vgl. dazu Paul L. Moorcraft, Will there be a Civil War in Zimbabwe?, in: *South Africa International*, April 1981, S. 240–255.

der für die Gesunderhaltung des Viehs so wichtigen „dipping stations“.⁹ Die bewußte Zerstörung der letzteren führte zu einem rapiden Ansteigen von Viehseuchen und entzog vielen schwarzen Bauern ihre ohnehin schmale Existenzbasis. Das so hoch entwickelte Rhodesien/Simbabwe drohte zu einem Pandämonium der Gewalt zu werden. Die Zuspitzung des Kriegs und seine wachsende Unkontrollierbarkeit ließen dann sowohl die Regierungen in London und Washington als auch die Machthaber in Salisbury nach neuen Wegen der Konfliktbeilegung suchen.

Die Kissinger-Initiative und ihre Folgen

Im September 1976 hatte der amerikanische Außenminister Henry Kissinger in Pretoria in Anwesenheit des südafrikanischen Premierministers Vorster sowie dessen rhodesischem Kollegen Smith seine Vorstellungen von der Lösung des Konflikts entwickelt. Gemeinsam mit Vorster, der Smith für den Fall des Zuwiderhandelns mit Sanktionen bedrohte, zwang er diesen, seine Vorstellungen zu akzeptieren. Einzelheiten dieses schriftlich wohl nie niedergelegten Plans hatte er zuvor mit den Staatspräsidenten von Tansania und Sambia, nicht jedoch mit den Verantwortlichen der Befreiungsbewegungen besprochen. Einige der wichtigsten Punkte des Kissinger-Plans lauteten:¹⁰

1. Nach einer Übergangsphase von 24 Monaten sollte die schwarze Mehrheit definitiv die Regierungsgewalt übernehmen.

2. Bis dahin würde Rhodesien durch eine schwarz-weißafrikanische „Regierung“ geführt werden. Deren wesentliche Bestandteile sollten ein paritätisch besetzter Staatsrat (Legislative) und ein ihm nachgeordneter Ministerrat (Exekutive) sein. An der Spitze des Staatsrats würde ein Weißafrikaner, an der des Ministerrats ein Schwarzafrikaner stehen. Zumindest die Minister für Verteidigung und „Gesetz und Ordnung“ (in manchem einem Innenministerium vergleichbar) würden weiße Rhodesier sein. Der Staatsrat sollte für die Einsetzung eines Expertengremiums verantwortlich sein, das eine neue Verfassung für das Land erarbeiten würde.

3. Mit der Amtseinführung der Übergangsregierung würden alle wirtschaftlichen Sanktionen sowie alle kriegerischen Handlungen zu beenden sein.

Allem Anschein nach hatte Kissinger Smith und Vorster erklärt, daß sowohl die Führer der Frontstaaten, als auch – über sie – die Befreiungsbewegungen seinem Plan als dem definitiven Programm zur Konfliktlösung zugestimmt hätten. Vieles spricht sogar dafür, daß Smith in seiner Fernsehansprache vom 24. September 1976 in den entscheidenden Passagen die Worte und Formulie-

⁹ Vorrichtungen zur Verhinderung und Bekämpfung von Viehseuchen.

¹⁰ Vgl. dazu Elaine Windrich, Die Versuche zur Lösung des Rhodesien-Problems. Gefährdetes Gleichgewicht im südlichen Afrika, in: *EA*, 5/1977, S. 135–146.

rungen des amerikanischen Außenministers benutzte, um jeder Gefahr eines Mißverständnisses zu begegnen.¹¹

Die Präsidenten der fünf Frontstaaten aber lehnten den Kissinger-Plan kurze Zeit später ab. Zur Begründung ihrer Entscheidung führten sie aus, den Plan zu akzeptieren sei „gleichbedeutend mit der Legalisierung der kolonialistisch-rassistischen Machtstrukturen“.¹² Hier kam das Mißtrauen der schwarzen Seite gegen Smith zum Ausdruck, der die schwarzen Afrikaner über mehr als ein Jahrzehnt durch sein fintenreiches Spiel genarrt hatte.

Unter dem Vorsitz des britischen Botschafters bei den Vereinten Nationen, Ivor Richard, hatte im Oktober 1976 die Genfer Rhodesien-Konferenz begonnen. An ihr nahmen von rhodesischer Seite die Regierung in Salisbury, die kurz vor Konferenzbeginn aus ZANU und ZAPU gebildete Patriotic Front (PF), der United African National Council (UANC) des Methodistenbischofs Abel Muzorewa, sowie die Zimbabwe African National Union des einst sehr mächtigen ZANU-Dissidenten Ndabaningi Sithole (ZANU/S) teil. Die Konferenz scheiterte an der auf Realisierung des Kissinger-Plans bestehenden Regierung Smith, sowie an den sich Smith widersetzenen, untereinander aber zerstrittenen schwarzen Parteien, und schließlich daran, daß es Ivor Richard nicht gelang, die Konfliktparteien daran zu hindern, den Buschkrieg im Konferenzsaal fortzusetzen.

Die Genfer Konferenz wiederzubeleben war Ziel der Rhodesien-Initiative Richards vom Januar 1977. In zähen Verhandlungen mit den Teilnehmern dieser Konferenz, den Regierungen der Frontstaaten und Nigerias wie auch Südafrikas, die alle Mittlerfunktionen hatten, erarbeitete Richard seinen eigenen Plan zur Lösung des Rhodesien-Konflikts.¹³ Für ihn war, im Vergleich mit dem Plan Kissingers, die weitgehende Entmachtung der Regierung Smith und ihrer Streitkräfte zugunsten der Befreiungsbewegungen mit ihren Guerillaarmeen bezeichnend. Smith lehnte den Richard-Plan daher brüsk ab und wurde darin von Vorster unterstützt. Beide Ministerpräsidenten sahen in ihm nicht mehr als den ersten Schritt einer Politik, die Rhodesien/Simbabwe „kommunistischen Terroristen“ überantworten würde.

Die Politik von David Owen und Andrew Young

Gleich nach seiner Amtseinführung widmete sich der britischer Außenminister Owen in bald sehr enger Kooperation mit dem amerikanischen

¹¹ So Smith selbst in: *The Rhodesia Herald*, 25. 1. 1977, S. 1 und S. 9.

¹² Vgl. *The Rhodesia Herald*, 27. 9. 1976, S. 1.

¹³ Der Plan Richards ist im vollen Wortlaut abgedruckt in: *The Rhodesia Herald*, 26. 1. 1977, S. 2. Eine kurze Zusammenfassung findet sich bei Klaus Frhr. von der Ropp, Rhodesien nach dem Scheitern der Genfer Konferenz, in: *Liberal*, 3/1977, S. 208.

UN-Vertreter Young intensiv dem Rhodesien/Simbabwe-Problem. Ihre Vorstellungen kamen denen Richards sehr nahe. Die neue Politik Großbritanniens und der USA (wie auch von Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und Kanada, die an der SWA/Namibia-Initiative beteiligt waren) trug Mitte Mai 1977 bei der von den UN in Maputo (Mosambik) veranstalteten Rhodesien- und Namibia-Konferenz erste Früchte: Die Kritik insbesondere der OAU-Länder an der westlichen Politik im südlichen Afrika war weniger scharf. Sie gründete sich jetzt vornehmlich darauf, daß sich die westlichen Länder noch um Verhandlungslösungen bemühten, obwohl Smith und Vorster in den Augen der OAU genügend Beweise dafür geliefert hatten, daß sie sich nur nach einer militärischen Niederlage in das Unvermeidliche, nämlich die Machtübergabe an die schwarze Mehrheit, fügen würden.

Am 1. September 1977 legte die britische Regierung ein Weißbuch¹⁴ vor, in dem die in unzähligen, außerordentlich mühseligen Verhandlungsrunden des britischen Diplomaten John Graham und des amerikanischen Botschafters in Lusaka, Steven Low, gemeinsam erarbeiteten Vorstellungen verzeichnet waren. Bei den Verhandlungen standen wiederum zwei Problembereiche im Vordergrund: die künftige Verfassung des Landes und, angesichts des großen Mißtrauens beider Seiten, der wohl noch umstrittenere Fragenkomplex, die Gestaltung der Übergangsphase bis zur Entlassung Rhodesiens/Simbabwes in die Unabhängigkeit.

Der nach den beiden für ihn verantwortlichen Politikern benannten Owen/Young-Plan enthielt u. a. die folgenden Punkte:

1. Den bedingungslosen Rücktritt der illegalen Regierung von Ian Smith. Nach Ablauf einer kurzen Übergangsphase sollte eine schwarze Regierung eingesetzt werden, die aus Wahlen hervorgegangen sein würde, die nach dem Prinzip one-man-one-vote durchgeführt würden.

2. Die Einsetzung eines britischen Statthalters, der für die Dauer der Übergangsphase alle Exekutiv- und Legislativbefugnisse in seiner Person vereinigen sollte.¹⁵

3. Die Aushandlung eines Waffenstillstands.

4. Die Schaffung einer einzig dem britischen Statthalter unterstehenden Administration sowie die Aufstellung einer Nationalarmee, die sich im wesentlichen aus Guerillakämpfern von ZANLA und ZIPRA zusammensetzen sollte, in die jedoch „akzeptable Elemente“ der im übrigen aufzulösenden bisherigen Regierungstreitkräfte übernommen werden sollten. Ein kleineres Kontingent von UN-Zivilisten und -Militärs sollte dem britischen Statthalter zur Seite stehen.

¹⁴ Abgedruckt in: IP 1978, S. D 264–D 269. Die offiziellen Reaktionen der rhodesischen Regierung und der PF in: ebd., S. D 270 ff.

¹⁵ In dieses Amt wurde Feldmarschall Lord Richard Carver berufen. Ihm stand beratend der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, der indische Generalmajor Prem Chand, zur Seite.

Smith lehnte wichtige Teile auf der Stelle als „wahnsinnig und irrsinnig“ ab. So konnte weder über den Rücktritt seiner Regierung noch über die Auflösung seiner Streitkräfte oder den Aufbau einer neuen Armee auf der Basis der Guerillaverbände auch nur verhandelt werden. Smith sah darin nicht mehr als ein perfides Manöver der Amerikaner und ihres britischen Verbündeten, den er fast 15 Jahre lang gedemütigt hatte und der seiner Meinung nach jetzt auf Rache sann. In dieser Haltung wurde er von Vorster voll unterstützt. Beide glaubten, mit dem UANC, ZANU/S sowie der Zimbabwe United People's Organization (ZUPO) des ehemaligen Senators Jeremiah Chirau eine günstigere Lösung aushandeln zu können.

Dabei spielte auch die Hoffnung mit, die PF spalten und Nkomo und seine ZAPU in eine solche „interne“ Lösung einbinden zu können. Ferner mißtraute Vorster auch dem seine eigenen politischen Ziele verfolgenden Westen. Dazu kam ein weiterer wichtiger Umstand: Anders als Ford und Kissinger, die anerkannt hatten, daß Südafrika im Gegensatz zu Rhodesien/Simbabwe (und Namibia) keine Siedlerkolonie sondern ein Mehrvölkerstaat ist, forderten nun Carter und Young auch für Südafrika unmißverständlich ein System des one-man-one-vote. Durch die Aufgabe Rhodesiens konnte also Pretoria 1977/78 nichts für die Zukunft Südafrikas bzw. für die dort lebende 4,5 Millionen (17 Prozent der Gesamtbevölkerung) starke weiße Nation gewinnen.

Die PF widersprach der Beibehaltung der bisherigen Polizei wie auch von Teilen der bisherigen Regierungstreitkräfte. Vehement war auch ihre Opposition gegen die Schaffung des Amtes eines mehr oder weniger allmächtigen britischen Statthalters. Sie verdächtigte die britische Regierung nach wie vor, sie durch Wahlmanipulationen und ähnliche Machenschaften doch noch an der Übernahme der Regierungsverantwortung hindern zu wollen, obwohl einzig sie der rhodesischen Rebellenregierung gefährlich geworden war, und obwohl die OAU bei ihrer 14. Gipfelkonferenz Mitte 1977 in Libreville die PF als alleinigen Sprecher der schwarzen Simbabwer anerkannt hatte.

Die anglo-amerikanischen Unterhändler bemühten sich ebenso intensiv wie vergeblich, die streitenden Parteien doch noch zur Annahme ihrer Vorschläge zu bewegen. Anfang Oktober teilte dann ein sambischer Regierungssprecher einer recht erstaunten Öffentlichkeit mit, Smith sei in Lusaka mit Kaunda zusammengetroffen und habe mit ihm über Möglichkeiten der Beilegung des Rhodesien/Simbabwe-Konflikts konferiert; Einzelheiten wurden nicht bekanntgegeben. Gerüchte, nach denen Smith in Lusaka auch mit Nkomo gesprochen habe, mit dem er schon 1975/76 über eine politische Konfliktregelung verhandelt hatte, wurden dementiert. Eingedenk seiner allen Beteiligten geläufigen Bestechlichkeit genügten diese Gerüchte jedoch, die Kluft zwischen Nkomo und Mugabe noch weiter zu vertiefen.

Der Versuch einer „internen“ Lösung

Angesichts der Aussichtslosigkeit der Ende 1977 im Grunde bereits gescheiterten anglo-amerikanischen Initiative wandte sich das Interesse Washingtons und, sehr viel stärker noch, Londons (wo manche der Aktivitäten Owens und Youngs auf große Skepsis gestoßen waren), den zum Jahresende 1977 verstärkt unternommenen Bemühungen Smiths¹⁶ um das Zustandekommen einer „internen“ Lösung zu. Günstigere Voraussetzungen suchte Smith gegen den erbitterten Widerstand eines Teils seiner alten (weißen) Gefolgsleute dadurch zu schaffen, daß er wichtige Aspekte der bisherigen Segregationspolitik preisgab. Die Vorstellung von Smith war, mit den Repräsentanten der schwarzen Parteien UANC, ZANU/S und ZUPO ein Abkommen zu erzielen, das dem Kissinger-Plan möglichst ähnlich sein würde. Diese Verhandlungen führten dann am 3. März 1978 mit der Unterzeichnung des „internen“ Abkommens zum Erfolg.

Seine wesentlichsten Bestandteile waren:¹⁷

1. Während der bis zum 31. Dezember 1978 dauernden Übergangszeit sollte Rhodesien/Simbabwe von einem Exekutivrat und, diesem nachgeordnet, einem Ministerrat regiert werden. Der vorhandene Verwaltungsapparat und die bisherigen Regierungstreikräfte würden bestehen bleiben. Dem Exekutivrat sollten die Vorsitzenden von UANC, ZANU/S und ZUPO sowie Smith angehören; sie sollten alle ihre Entscheidungen einstimmig treffen. Dem Ministerrat würden alle bisherigen Kabinettsmitglieder angehören; jedem dieser Minister würde ein schwarzer Simbabwe zur Seite gestellt, mit dem zusammen er während der Übergangsphase sein Ressort führen sollte.

2. Das nach dem Prinzip one-man-one-vote während der Übergangszeit zu wählende Parlament würde 100 Mitglieder haben. Auf die weißen Rhodesier, die nur ca. 4,5 Prozent der Gesamtbevölkerung stellten, sollten 28 Mandatsträger entfallen. Diese Überrepräsentation sollte für mindestens zehn Jahre beibehalten werden.

3. Drei autonome, also nicht dem jeweiligen Ressortchef unterstehende, von weißen Rhodesiern dominierte Personalausschüsse für Militär, Polizei und Justiz sollten eingesetzt werden und nach dem 31. Dezember 1978 im Amt bleiben.

Vor dem Hintergrund des Versagens fast 15jähriger britischer Rhodesien-Diplomatie war verständlich, daß dieses Abkommen in Großbritannien als ein Durchbruch zum Positiven aufgenommen wurde. In den USA aber wies Botschafter Young, der noch stets auf die PF gesetzt hatte, die in Salisbury

¹⁶ Vgl. IP 1978, S. D 274.

¹⁷ Vgl. ebd., S. D 274–D 278. Dazu John Day, Rhodesiens schwieriger Weg zur Mehrheits-herrschaft. Die interne Regelung als Versuch eines friedlichen Übergangs, in: EA, 13/1978, S. 411–418.

gefundene Lösung bedingungslos zurück. Gleichwohl enthielten sich die USA, gemeinsam mit Großbritannien, Frankreich, Kanada und der Bundesrepublik Deutschland der Stimme, als der UN-Sicherheitsrat das Abkommen von Salisbury am 14. März 1978 verwarf. Der Sicherheitsrat war damit den Argumenten der PF, der Frontstaaten und der OAU gefolgt, die in diesem Vertrag einen „Ausverkauf“, ein „perfides neokolonialistisches Unterfangen“ sahen.

Recht bald zeigte sich, daß auch der seit Anfang März 1978 im Amt befindliche Exekutivrat den Krieg nicht zu beenden vermochte. Smith hatte insbesondere den Einfluß Muzorewas überschätzt: Die Guerillakämpfer beugten sich nämlich nicht den Aufrufen der neuen Regierung. Der Buschkrieg trat vielmehr in dieser Zeit in seine brutalste Phase ein. Dies sowohl in Rhodesien/Simbabwe selbst als auch in den Nachbarstaaten, wo Salisbury gegen die in Sambia hospitierende ZIPRA nun genauso hart vorging, wie seit eh und je schon gegen ZANLA in Mosambik. Auch hatte es den Anschein, als habe Smith häufig über die Köpfe der schwarzen Mitglieder des Exekutivrats hinweg Befehle zu militärischen Aktionen in den Nachbarstaaten erteilt. Die Schwäche der neuen Regierung war so offenkundig, daß ihre Anerkennung durch London, Washington und damit dritte Staaten nicht erfolgte. Die Außenminister Owen und Vance warben statt dessen bei intensiver Pendeldiplomatie – freilich ohne Erfolg – für die Einberufung einer neuen simbabwischen All-Parteien-Konferenz.

Smith spürte die Schwächen der internen Lösung und traf daher, ohne Wissen der übrigen Mitglieder des Exekutivrats, Mitte August 1978 nach Vermittlung anglo-amerikanischer und nigerianischer Offizieller in Sambia mit Nkomo zusammen, um ihn dafür zu gewinnen, mit ihm die interne Lösung zu tragen. Dem widersetzten sich aber Mugabe sowie die Staatspräsidenten von Tansania und Mosambik. Natürlich wurde durch jene Unterredung der Streit zwischen Nkomo und Mugabe noch weiter vertieft. In Dar-es-Salaam und Maputo herrschte Empörung über die von Kaunda initiierte Verhandlungsrunde, wodurch abermals Risse im Bündnis der Frontstaaten ausgelöst wurden. Der Abschluß eines zivilen Luftfahrzeugs der Air Rhodesia und die Ermordung der überlebenden Passagiere durch ZIPRA beendete dann im September 1978 abrupt alle Spekulationen über ein Bündnis zwischen Smith und Nkomo. Auch die Reise aller vier Mitglieder des Exekutivrats in die USA brachte keine Wende.

Nach der anglo-amerikanischen Initiative von 1977 war nun also auch der Versuch einer internen Lösung gescheitert. Nach Rückkehr des letzten britischen Abgesandten, des Labour-Abgeordneten Cledwyn Hughes, von einer ergebnislosen Erkundungsmission nach Afrika, brach um die Jahreswende 1978/79 in London völlige Ratlosigkeit und Resignation aus.

SÜDWESTAFRIKA/NAMIBIA AUF DEM WEG IN DIE UNABHÄNGIGKEIT?

Im Berichtszeitraum unternahm die „Kontakt-Gruppe“ (USA, Großbritannien, Frankreich, Kanada, Bundesrepublik Deutschland) den Versuch, zwischen den kriegführenden Parteien in SWA/Namibia, Südafrika und der Befreiungsbewegung South West African People's Organization (SWAPO) zu vermitteln, um SWA/Namibia in die Unabhängigkeit führen zu können. Ausgangspunkt dieser Initiative war eine Sitzung des Sicherheitsrats im März 1977.¹⁸ Damals forderten die afrikanischen Delegierten – wie schon unzählige Male zuvor –, der Sicherheitsrat möge gegen Pretoria wirtschaftliche Sanktionen verhängen, um die Freigabe des seit 1920 von ihm verwalteten Mandatsgebiets zu erzwingen.

Die Westmächte, von denen die meisten vor solchen Zwangsmaßnahmen gegen den wichtigen Handelspartner zurückschreckten, stellten statt dessen ihre guten Dienste als Mittler zur Verfügung. Es hatte den Anschein, als sei die Bundesrepublik auf Betreiben des Bundesaußenministers hier noch erheblich stärker engagiert als ihre Partner, vermutlich weil 2 Prozent der Gesamtbevölkerung von 1 Million Menschen und 20 Prozent des weißen Bevölkerungsteils deutschen Ursprungs sind.

Den Westmächten war klar, welch außerordentlich schwierige Aufgabe sie übernommen hatten: Südafrika wehrte sich konsequent gegen die Übergabe der Regierungsverantwortung an die SWAPO, eine, wie es in Pretoria hieß, „kommunistische Terrororganisation“. Die SWAPO war nach 20jährigem diplomatisch-militärischem Befreiungskrieg nicht bereit, bei der Übernahme der Kontrolle über SWA/Namibia in irgendeiner Weise mit den, wie sie sagte, „faschistischen und ausbeuterischen Rassisten“ in Pretoria zusammenzuarbeiten oder auch nur das Risiko einer Wahl einzugehen.

Der Lösungsansatz der „Turnhalle“

Mitte der siebziger Jahre war selbst in Pretoria erkannt worden, daß kein Weg mehr daran vorbei führte, SWA/Namibia in die Unabhängigkeit zu entlassen. So waren zum 1. September 1975 die mit Pretoria mehr oder weniger kollaborierenden Eliten aus den acht schwarzen Reservaten, Repräsentanten der beiden gemischtrassigen wie auch der weißafrikanischen Gruppe, zu einer Verfassunggebenden Versammlung in eine frühere Turnhalle nach Windhoek

¹⁸ Vgl. vor allem Robert von *Lucius* und Gerhard *Töttemeyer*, Namibia. Regionalkonflikt und Weltproblem, in: *Außenpol.*, 1/1979, S. 68–81; André du *Pisani*, A Review of the Diplomatic Efforts of the Western Contact Group on Namibia (Occasional Paper des SAIHA), Braamfontein 1980.

geladen worden. Die Delegierten legten im März 1977 ihren Entwurf einer Verfassung vor.¹⁹ Er enthielt gegenüber der bisherigen Lage große Fortschritte: Die territoriale Integrität dieses ohnehin nur sehr dünn besiedelten Landes zwischen zwei Wüsten („Raum ohne Volk“) blieb erhalten; die rassische Diskriminierung wurde teilweise abgeschafft. Die Bildung einer multirassischen Verwaltung und Regierung war vorgesehen. Aber es handelte sich dabei – und dies war ein anstößiges Überbleibsel des bisherigen Apartheid-Systems – um die Schaffung einer Föderation mit ausgeprägten konföderalen Zügen, bei der der von OAU und SWAPO mit guten Gründen geringgeschätzte Grundsatz der Ethnizität eine hervorragende Rolle spielte.²⁰ Mindestens ebenso problematisch war die Nichtteilnahme der SWAPO, der stärksten Partei, die der „Turnhalle“ erst die notwendige Legitimität verliehen hätte.

Vorgesehen war, das Land zum 31. Dezember 1978 unabhängig werden zu lassen und zur Vorbereitung dieses Schrittes Mitte 1977 eine Übergangsregierung einzusetzen. Auf entsprechende Vorhaltungen der „Kontaktgruppe“ hin sah Südafrika später davon ab, diese Übergangsregierung zu berufen. Die ursprünglich ihr zugeordneten Kompetenzen wurden stattdessen einem neu von Pretoria bestellten Generaladministrator übertragen, der im Berichtszeitraum zahlreiche besonders anstößige Aspekte rassischer Diskriminierung abschaffte. Es wurden aber bei der ab Ende 1977 in Angriff genommenen Aufstellung eigener Streitkräfte ethnische Kriterien zugrunde gelegt. Dies Prinzip wurde auch respektiert, als sich Ende 1977 die in der Turnhalle vertretenen Parteien zu einem lockeren parteiartigen Bündnis, der „Demokratischen Turnhallen-Allianz“ (DTA), verbündeten.

Die Südafrika/Namibia-Initiative der „Kontaktgruppe“

Die Kontaktgruppe ging mit guten Gründen davon aus, daß Pretoria auf dem besten Wege sei, mit Namibia (nach der Transkei) abermals einen Staat in die Unabhängigkeit zu entlassen, der von keinem Drittland anerkannt werden würde. In außerordentlich mühseligen Verhandlungen mit Südafrika, der SWAPO, den „internen“ Parteien sowie den UN, und in enger Zusammenarbeit mit den gleichfalls vermittelnden Frontstaaten und Nigeria, erarbeiteten die fünf westlichen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats einen Vermittlungsvorschlag,²¹ der den Beteiligten im April 1978 zur Kenntnis gebracht wurde. Er beruhte auf der Resolution 385 des Sicherheitsrats vom 30. Januar 1976.²² Darin waren u.a. freie Wahlen unter Aufsicht und Kontrolle der Vereinten Nationen in ganz Namibia als einer politischen Einheit gefordert worden.

¹⁹ Abgedruckt in: *Amtsblatt für Südwestafrika*, Nr. 3607, 1. 4. 1977, S. 73–83.

²⁰ Vgl. Klaus Frhr. von der Ropp, *Südwestafrika/Namibia. Chancen friedlicher Beilegung eines internationalen Konflikts*, in: *Internationales Afrika Forum*, 2/1978, S. 184–192, bes. S. 185.

²¹ Vgl. IP 1978, S. D 574–D 578.

²² Vgl. ebd., S. D 572–D 574.

Kernpunkt des Vorschlags der Kontaktgruppe war die Abhaltung freier Wahlen (one-man-one-vote) zu einer Verfassungsgebenden Versammlung; die UN sollten dabei eine „angemessene“ Rolle spielen, und die Unabhängigkeit SWAs/Namibias sollte noch im Lauf des Jahres 1978 erreicht werden. Vorschläge zu dem Problemkreis „Minderheitenschutz“ und anderen Aspekten der künftigen Verfassung enthielten die westlichen Dokumente nicht. Vor Beginn des Wahlkampfes waren die demokratischen Grundfreiheiten zu realisieren, alle politischen Gefangenen freizulassen und den im Exil lebenden Namibianern die Rückkehr zu gestatten. Darüber sollte der Sonderbeauftragte der UN wachen. Gemeinsam mit dem Generaladministrator sollte er alle Phasen der Wahl beaufsichtigen und kontrollieren. Zu seiner Unterstützung sah das Dokument der Fünf die Entsendung einer „UN-Transition Assistance Group“ vor, die eine militärische und eine zivile Komponente haben sollte. Eine „umfassende Einstellung aller feindlichen Maßnahmen durch alle Parteien und die Beschränkung bewaffneter Kräfte Südafrikas und der SWAPO auf ihre Stützpunkte“ waren Voraussetzung für einen geordneten Rückzug der südafrikanischen Streitkräfte. Von diesen sollten allerdings 1 500 kaserniert in zwei Basen im Norden des Landes verbleiben dürfen.

Bewußt ließ der Vermittlungsvorschlag das von der Kontaktgruppe mit Recht als unlösbar betrachtete Problem Walfischbucht (und der zugehörigen Penguin-Inseln) unerwähnt.²³ Südafrika akzeptierte den Vermittlungsvorschlag noch im April 1978, fiel jedoch Anfang Mai in Angola ein und zerstörte SWAPO-Basen bei Cassinga, von wo aus die SWAPO bis dahin den Guerillakrieg nach SWA-Namibia hineingetragen hatte. Dank des Drucks der Frontstaaten, insbesondere des kriegsmüden Angolas, stimmte Anfang Juli aber dann auch die SWAPO dem Vorschlag der Kontaktgruppe zu. Und am 27. Juli 1978 befaßte sich der Sicherheitsrat abermals in zwei Resolutionen mit dem Namibia-Problem: Bei Stimmenthaltung der ČSSR und der UdSSR sprach er sich einstimmig dafür aus „... daß die territoriale Integrität und Einheit Namibias durch die Wiedereingliederung der Walvis Bay in sein Territorium gesichert werden muß“.²⁴ Pretoria empfand dieses Abstimmungsverhalten des Westens zu Recht als Schlag ins Gesicht. Die Kontaktgruppe verspielte dadurch das Vertrauen Pretorias, gewann aber das der SWAPO. In Resolution 431 vom 27. Juli 1978 forderte der Sicherheitsrat den Generalsekretär der Vereinten Nationen auf, einen Sonderbeauftragten für SWA/Namibia zu ernennen.

²³ Nach westlichem wie auch südafrikanischem Völkerrecht handelt es sich bei dieser bedeutsamen Hafenstadt um eine südafrikanische Exklave, weil sie nie Bestandteil der ehemaligen deutschen Kolonie Südwestafrika oder des späteren UN-Mandats Namibia war. Die SWAPO hingegen, gestützt von OAU und den Frontstaaten, sieht in ihr einen integralen Bestandteil Namibias.

²⁴ IP 1978, S. D 585.

In dieses Amt wurde dann der Finne Martti Ahtisaari berufen, der im August 1978 die Implementierung des Plans der Kontaktgruppe vor Ort vorbereitete. Seine Erfahrungen lagen dem Bericht zugrunde, den UN-Generalsekretär Kurt Waldheim Ende August dem Sicherheitsrat erstattete.²⁵ Schwere Meinungsverschiedenheiten zwischen Pretoria einerseits, der Kontaktgruppe, der SWAPO und der Frontstaaten andererseits, entzündeten sich an einer Passage dieses Berichtes zur Gestaltung der Übergangsphase: die Entsendung einer „friedenswährenden“ UN-Truppe von 7500 Soldaten, 1500 Zivilisten sowie 360 Polizisten.

Südafrika behauptete – allem Anschein nach zu Recht –, daß die Kontaktgruppe durch ihre Unterstützung für den Waldheim-Bericht gegen früher gemachte Zusagen verstoße; Pretoria blieb deshalb bei seinem brüskten Nein. Die Sorge der weißen Afrikaner war, daß die UN durch die Entsendung eines derart großen Kontingents mit weitreichenden Funktionen gleich zu Beginn der Übergangsphase zugunsten der von ihnen noch stets geförderten SWAPO die Macht über das Land ergreifen würden. Die SWAPO hingegen akzeptierte den Waldheim-Bericht Anfang September, und auch der Sicherheitsrat nahm ihn mit Resolution 435 vom 29. September 1978 an.

Anfang Oktober 1978 stand fest, daß Pretoria alles unternehmen würde, um nun doch seine „interne“ Lösung voranzutreiben. Ein Meilenstein auf diesem Weg sollten die (von der SWAPO und einigen kleineren Parteien boykottierten) noch 1978 zu veranstaltenden Parlamentswahlen sein. Daraufhin entsandten (wohl maßgeblich auf Initiative Genschers) die fünf westlichen Sicherheitsratsmitglieder ihre Außenminister bzw. Frankreich seinen Staatssekretär im Außenministerium Mitte Oktober zu Verhandlungen mit dem neuen Premierminister Pieter Willem Botha nach Pretoria. So sehr auch die Westmächte Botha beschworen, er möge sich ihre Vorstellungen zu eigen machen, setzten die weißen Afrikaner die Wahlen doch für Anfang Dezember an. Sie fanden statt und brachten, was unter den gegebenen Umständen nicht verwunderlich war,²⁶ einen sehr hohen Sieg der DTA. Reaktionen von seiten der Kontaktgruppe blieben aus: Angesichts der von ihnen unterschätzten Entschlossenheit der Weißafrikaner zeigten sich die führenden Westmächte also bereits Ende 1978 in der Rolle hilfloser Akteure.

DER WEG SÜDAFRIKAS IN DIE ISOLIERUNG

Nach den Ereignissen in Soweto im Jahr 1976 hatte der einzige gemäßigte schwarze Südafrikaner, Gatsha Buthelesi, der nach wie vor über eine starke

²⁵ Abgedruckt ebd., S. D 586–D 592.

²⁶ Auf Unregelmäßigkeiten bei den Wahlen verweist der Aufsatz Elections in Namibia, in: *South African Outlook*, 12/1978, S. 185.

Gefolgschaft verfügte, erklärt, verfassungsrechtliche Entwicklungen im südlichen Afrika würden ein Nebenprodukt von Kugeln und Gewalt sein. Diese Prophezeiung schien sich hier zu bestätigen.

Pretoria hatte mit der ihm 1975/76 von der Elfenbeinküste, Senegal, Liberia, Gabun, Sambia und anderen gemäßigten schwarzafrikanischen Staaten gebotenen Chance einer allmählichen Normalisierung der politischen Beziehungen nichts anzufangen gewußt.²⁷ Die in der zweiten Jahreshälfte 1976 beginnende Rebellion der Schwarzen wurde von der weißafrikanischen Regierung mit großer Brutalität niedergeschlagen.

In den beiden folgenden Jahren führte das dann auch bei den Initiatoren einer Politik der schwarz-weißafrikanischen Entspannung zur vollständigen Desillusionierung und zum Abbruch fast aller Kontakte. In Südafrika selbst wiederholten sich die Bilder: Die schwarze und zunehmend auch die gemischtrassige, nicht aber die indienstämmige Jugend wurde nicht müde, in oft bewundernswerter Tapferkeit friedlich oder gewaltsam gegen die bestehende Ordnung aufzubegehren. Dies äußerte sich in Schul- und Universitätsboykotten, politisch motivierten Arbeitsniederlegungen, Brandstiftungen und anderen, stets von „Soweto graduates“ unternommenen Sabotage- und Terrorakten. Viele junge Menschen gelangten illegal in Nachbarstaaten und von dort in Drittländer, wo ihnen als Angehörigen der Guerillaarmeen des African National Congress und des Pan Africanist Congress eine militärische Ausbildung zuteil wurde.

Die Unterdrückung der schwarzen Rebellion

Verbesserte Techniken der Unterdrückung machten es den weißafrikanischen Behörden jedoch abermals möglich, sich souverän zu behaupten. Dies allerdings um den Preis wachsender politischer Isolierung, nunmehr erstmals auch zum Westen. Für besonderes Aufsehen sorgte im September 1977 die von weltweiten Protesten begleitete Ermordung des im Polizeigewahrsam befindlichen Steve Biko, des führenden Kopfes des „Black Consciousness Movement“. Die Inschrift auf seinem Grabstein „Ein Asania – eine Nation“ wurde zum bedeutsamsten Schlagwort des schwarzafrikanischen Protestes.

Im Oktober 1977 gelang es den weißafrikanischen Sicherheitskräften durch eine großangelegte Verbots- und Verbannungsaktion, die schwarze Rebellion empfindlich zu treffen: Ihre Träger – insgesamt 18 Organisationen des Black Consciousness Movement – wurden verboten. Dasselbe galt für die Weißen gehörenden, aber für Schwarze gemachten Zeitungen *The World* und *The Weekend World*. Verboten wurde auch das Christliche Institut in Johannes-

²⁷ Dazu detailliert Klaus Frhr. von der Ropp, Südafrika zwischen friedlichem Ausgleich und Gewalt, in: IP 1975/76, S. 296–309.

burg, das von dem von der deutschen Bekennenden Kirche geprägten Beyers C. F. Naudé geführt wurde. Naudé und zahlreiche Mitarbeiter sowie die meisten führenden Köpfe des Black Consciousness Movement und viele andere Persönlichkeiten wurden auf Jahre „gebannt“.²⁸ Das alles löste zwar zahllose Proteste bei den Betroffenen aus, hatte jedoch sichtlich die Nervenzentren des aktiven schwarzen Widerstands getroffen.

Mit den Stimmen seiner drei westlichen ständigen Mitglieder (USA, Frankreich, Großbritannien) verabschiedete der UN-Sicherheitsrat daraufhin im November 1977 das bereits erwähnte mandatorische Waffenembargo. Bereits bei der gemeinsam von UN und OAU im August in Lagos veranstalteten „Weltkonferenz über Maßnahmen gegen die Apartheid“ war zu bemerken, daß sich zumindest die Haltung Washingtons zu dem bisherigen Tabu „Sanktionen gegen Südafrika“ in manchem geändert hatte. Dies ließ die Beziehungen Pretorias zu den USA, Kanada, den EG-Staaten, Australien u.a. dem Gefrierpunkt recht nahe kommen; zumal als im Westen – anhand von Aufnahmen eines sowjetischen Satelliten – Meldungen auftauchten, Südafrika bereite in einem in der Kalahari gelegenen Testgelände eine Nuklearexplosion vor. Auch westliche Länder protestierten scharf.

Die Wahlen in Südafrika

Die Wahlen Südafrikas im November 1977 zum Kapstädter weißen Parlament standen ganz im Zeichen der These Vorsters, die USA seien ein genauso gefährlicher Gegner Südafrikas wie die UdSSR, weil die USA und einige ihrer Verbündeten von der weißafrikanischen Nation eine Politik des kollektiven Selbstmords verlangten, indem sie dem System one-man-one-vote für den Mehrvölkerstaat Südafrika das Wort redeten. Vollauf zu Recht argumentierten reaktionäre, konservative und linksliberale Weißafrikaner,²⁹ daß die schwarzafrikanische Mehrheit sie sowie die Mehrzahl der gemischtrassigen und indienstämmigen Minderheiten unter solchen Umständen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit außer Landes treiben würden.

Die Politik wohlmeinender Dilettanten wie beispielsweise Carter und Mondale, die das Erfordernis eines qualifizierten Minderheitenschutzes³⁰ schlicht übersahen, trieb ganze Scharen von bisher kritischen Afrikanern und englischsprachigen Weißafrikanern in das Lager von Vorsters konservativ-re-

²⁸ Eine „gebannte“ Person ist in ihrer Bewegungsfreiheit wie auch in ihren sozialen Kontakten auf das äußerste beschränkt. Bannungen werden von Behörden verhängt und sind gerichtlich nicht nachprüfbar.

²⁹ Zu den weißafrikanischen Mindestpositionen vgl. Klaus Frhr. von der Ropp, *L’Afrique du Sud après l’élection de Mugabe*, in: *Présence Libérale*, 2/1981, S. 95–103.

³⁰ Zur Diskussion über Verfassungskompromisse für Südafrika vgl. Klaus Frhr. von der Ropp, *Eine Zeitwende für den Süden Afrikas?*, in: *Außenpol.*, 3/1981, S. 296–310.

aktionärer Regierungspartei. Diese erzielte daraufhin ein phänomenales Ergebnis: 134 von 165 Sitzen. Fast die Hälfte der restlichen 31 Mandate wurden von ihr nahestehenden, konservativ-reaktionären Parteien gewonnen.

Wie schon beim Scheitern der westlichen Vermittlungsbemühungen in Simbabwe und Namibia versagte auch hier die so anspruchsvoll angelegte westliche Diplomatie kläglich. Sie hatte bei den Schwarzen Hoffnungen ausgelöst, die allesamt nicht eingelöst wurden. Sie hatte die Weißen ins „laager“ getrieben, wo sehr viele von ihnen statt über Reformen über neue Strategien der Kriegführung gegen Guerillakämpfer nachdachten.

Getreu ihrem Wählerauftrag verharrte die Regierung in Pretoria dann 1978 im Zustand des nahezu vollständigen politischen Immobilismus. Für Schlagzeilen sorgten in der zweiten Jahreshälfte nur noch die ersten Enthüllungen über den sogenannten Informationskandal, in Anknüpfung an den Hauptverantwortlichen, den Informationsminister und Minister für Plurale Beziehungen und Entwicklung, Connie Mulder, und den Watergate-Skandal auch „Muldergate“ genannt: Durch Bestechung in- und ausländischer Journalisten und wohl auch Politiker, und durch die Gründung scheinbar unabhängiger, in Wahrheit jedoch regierungsfinanzierter Publikationsorgane hatte Pretoria versucht, die eigene Politik im In- und Ausland in ein besseres Licht zu rücken. Mulder, Kronprinz seiner Partei, wurde durch diesen Skandal gestürzt. An seiner Stelle trat Verteidigungsminister Pieter Willem Botha die Nachfolge des im Herbst 1978 aus Gesundheitsgründen zurückgetretenen bisherigen Ministerpräsidenten Balthazar J. Vorster an.

Das schwarze Südafrika reagierte auf diese Enthüllungen, die das calvinistisch geprägte weiße Südafrika bis ins Mark trafen, überhaupt nicht. Es widmete vielmehr alle Energien dem Wiederaufbau bzw. Neuaufbau militanter und radikaler Widerstandsgruppen, insbesondere dem African National Congress und seiner Guerillaarmee.